



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 / 1 9 9 9

La Laguna, a 20 de mayo de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente el decreto 51/1992, de 23 de abril, por el que se regula la constitución y funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias (EXP. 23/1999 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa preceptivo Dictamen al amparo del art. 12.a) Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC), conforme a lo dispuesto en los arts. 10.6 LCC y 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE), por el procedimiento de urgencia (art. 15.2 LCC), en relación con el Proyecto de Decreto (PD) referenciado en el encabezado.

2. En el procedimiento incoado figura el certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo) y el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de ese Servicio aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, modificado por Decreto 232/1998, de 18 de diciembre]. El procedimiento de elaboración de la disposición general ha sido tramitado con cumplimiento de las previsiones que al respecto se contemplan en nuestro Ordenamiento, según resulta del art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno de la Comunidad (Informe de legalidad, acierto y oportunidad). Obra asimismo certificado de la Dirección General de Deportes acreditativo del trámite de audiencia dado a las Federaciones Deportivas Canarias, sólo atendido por la de fútbol

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

en los términos que resultan del propio certificado. No figura el informe de Intervención, sustituido por uno de la Dirección General de Deportes.

3. El PD se presenta como una modificación parcial del Decreto 51/1992, sobre *constitución y funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias* y contiene cuatro artículos. El primero va referido al art. 7.1 de enumeración de las funciones públicas de carácter administrativo cuyo ejercicio se atribuye a las Federaciones Deportivas Canarias. El segundo afecta a varios artículos del Capítulo VIII regulador de la Junta de Garantías Electorales; concretamente los arts. 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48 y 49, a los que se da nueva redacción. El tercero, que incorpora un nuevo Capítulo sobre régimen electoral y moción de censura, introduce preceptos de índole organizativa (53, 54 y 59), de régimen electoral en sentido estricto (del 55 al 67) y sobre la moción de censura (arts. 68 y 69). El cuarto versa sobre disposiciones adicionales.

El Proyecto normativo incluye asimismo una disposición adicional, una derogatoria y dos finales.

4. A la vista de su contenido, la modificación que pretende el PD conlleva, como se indica en la exposición de motivos, una operación normativa de doble y desigual alcance.

Por una parte, efectúa una adaptación del Decreto 51/1992 a las previsiones de la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte (LCD), lo que obviamente no es objetable siendo indiscutible que la potestad reglamentaria de adaptación a la Ley puede ser ejercida cuando el Gobierno lo estime oportuno. Tal es el caso de la operación contemplada en el art. 1 que modifica el art. 7.1 del citado Decreto para acomodarla al art. 43 LCD, al que expresamente se remite. Igualmente, lo es la de modificación del Capítulo VIII que da nueva redacción a los arts. 38 y 39 para ajustarlos a los arts. 70.1 y 70.2 LCD.

Por otra parte, la operación normativa consiste asimismo en una innovación sustancial respecto de la ordenación legal vigente. Así ocurre con las modificaciones previstas en el resto de los artículos afectados por el 2º del Proyecto de Decreto y, en su integridad, por las previstas en el 3º. Se trata de un supuesto típico de colaboración Ley-Reglamento cuya adecuación jurídica constituye propiamente el objeto del presente Dictamen. A tal efecto procederá comprobar si, por una parte, las innovaciones tienen cobertura en una habilitación legal y, de otra, si se respetan

las determinaciones que sobre la materia objeto de regulación establece la Ley 8/1997.

5. La operación normativa sustancial parte de la disposición final segunda de la Ley 8/1997: "Mientras no se dicten las disposiciones de carácter general a las que hace referencia la disposición final primera, continuará en vigor la reglamentación jurídico-deportiva vigente en la Comunidad Autónoma de Canarias en el momento de la promulgación de la presente Ley, en todo aquello que sea compatible". Permite esta disposición la permanencia en vigor de la normativa contenida en el Decreto 51/1992, objeto de la modificación por el Proyecto de Decreto, fundamentándose en la disposición final primera: "Se autoriza al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley". Desde un punto de vista formal no cabe efectuar una objeción jurídica relevante a la técnica empleada para formalizar la innovación que se pretende, si bien no es la única ni la más adecuada desde el punto de vista de una buena técnica normativa, que requeriría la aprobación de un Reglamento de nueva planta de desarrollo de la Ley 8/1997.

II

El PD a dictaminar incide en un contexto normativo peculiar conformado por una serie de disposiciones heterogéneas que son exponentes de la complejidad del proceso de transformación del ordenamiento deportivo en el Estado autonómico. Su enumeración y sumario análisis no puede pasarse por alto a efectos de centrar debidamente el asunto objeto del análisis de este Consejo.

1. El lento proceso de adaptación del Ordenamiento deportivo canario al régimen estatutario de la Comunidad Autónoma se inicia con la Orden de 9 de junio de 1984, de Creación del Registro de Clubs, Agrupaciones y Federaciones Deportivas. En ella se regula la inscripción de las entidades deportivas constituidas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y de aquellas ya inscritas en otros registros de Asociaciones Deportivas (art. 2). Ha de resaltarse que en relación con el contenido de los Estatutos de las Entidades Deportivas se establecen las exigencias de "*órganos de representación, Gobierno y Administración*", "*forma de actuación basada en los principios democráticos y la legislación vigente*" y "*sistema de elección de los cargos*

representativos de Gobierno, basado en el sufragio libre y que garantice la igualdad de oportunidades a todos los socios para acceder a aquéllos" [art. 9, e), f) y h)].

La Orden es modificada por la de 9 de junio de 1991. Se mantiene su vigencia en todo aquello en que no se oponga (disposición derogatoria), disponiéndose que "*en cuanto a su constitución y funcionamiento*" las asociaciones deportivas de Canarias se regirán por lo dispuesto "*en la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, las normas que la desarrollan y los reglamentos dictados por las Federaciones Españolas y Canarias respectivas*" (art. 3). La remisión expresa o implícita al Derecho estatal en materia de competencia autonómica exclusiva fue una práctica habitual que este Consejo ha reparado en distintas ocasiones. Con tal proceder se explica que hasta 1997 la ordenación autonómica del asociacionismo deportivo no contara con una Ley formal de cabecera.

2. Las Federaciones Deportivas Canarias son objeto de regulación por el Decreto 51/1992, al que afecta precisamente la modificación sometida a Dictamen. Este decreto se dicta sin que previamente se hubiese ejercido por la Comunidad Autónoma su competencia legislativa en materia de Deportes (art. 30.20 EAC) y se conecta, al igual que la Orden de 9 de junio de 1991, con la aprobación por el Estado de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte -que deroga la Ley 13/1980, General de la Cultura Física y del Deporte- y con el Real Decreto 1.835/1991 sobre Federaciones Deportivas Españolas. Es de señalar al respecto que esta normativa estatal, en cuanto acomodada a la organización del estado autonómico (art. 32.5), presupone la existencia de las Federaciones Deportivas autonómicas [arts. 30.1, 31.4 y 5, 32, 33.1.b) de la Ley 10/1990; arts. 1.2 y 6 del Decreto 1.835/1991].

En su formulación actual -ha sido modificado por los Decretos 9/1997, de 31 de enero, y 335/1997, de 19 de diciembre-, se fija el régimen jurídico general de las Federaciones Deportivas Canarias, con un alcance que no se corresponde con el de su intitulación, "*constitución y funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias*". Es notorio que se sigue el modelo estatal diseñado en la Ley 10/1990 y el Real Decreto 1.835/1991. De especial significación son los arts. 31 de la Ley estatal sobre "*estructura interna y funcionamiento de las federaciones españolas*", el art. 8 sobre "*creación y constitución*" y el Capítulo IV sobre "*Órganos de gobierno y representación*" del referido Decreto.

Las Federaciones Deportivas Canarias se configuran como "entidades asociativas privadas" y se les atribuye el ejercicio de funciones públicas de carácter

administrativo (art. 1 y 7.b). En su Capítulo IV se regula detalladamente los órganos de gobierno y representación entre ellos la Asamblea General (arts. 21 y 22) y el Presidente (arts. 23 y 24). Para asegurar la pureza de los procesos electorales de la Asamblea y del Presidente en el Capítulo VIII se regula minuciosamente la Junta Canaria de Garantías Electorales (arts. del 38 al 52).

Al Decreto 51/1992 se suma la Orden del 22 de junio de 1992, la de 8 de julio de 1993, sobre el proceso de constitución de las Federaciones Deportivas Canarias y la de 18 de mayo de 1994, sobre el Voto por Correo. La primera dedica el Capítulo III a Normas Electorales (arts. 8, 9, 10, 11 y 12). La mayoría de sus disposiciones han sido recogidas en el Capítulo IX que se pretende incorporar al Decreto 51/1992. Lo mismo ocurre con la tercera cuyo contenido se trasvasa al art. 65 de ese Capítulo IX, sobre régimen electoral y moción de censura.

3. La Ley 8/1997 contiene una regulación completa de la materia Deporte de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 30.20). Dentro del Título V sobre las Entidades Deportivas regula en su Capítulo III a las Federaciones Deportivas Canarias. Éstas, siguiendo la pauta legal estatal, son configuradas como Asociaciones Deportivas, "*Entes Asociativos de segundo grado*" en su expresión literal (art. 42.1). Se le asigna el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo (art. 43) -competencia ya atribuida por el Decreto 51/1992- y quedan sometidas a una serie de previsiones relativas a su reconocimiento (art. 44), organización interna y territorial (art. 45), régimen económico financiero (art. 46), régimen electoral (art. 47) y tutela de la Administración (art. 48). En líneas generales cabe afirmar que esta regulación viene a ser una reproducción de la ordenación fijada en el Decreto 51/1992.

Puede considerarse que el régimen legal establecido aborda los aspectos básicos y sustanciales del asociacionismo deportivo y, entre ellos, el de la formación de los órganos de gobierno y representación de las asociaciones deportivas para el que la Ley exige expresamente el mecanismo de la elección (art. 35.3). Se cumplimenta, pues, la exigencia formal del art. 53 CE. Extremo éste a tener en cuenta en relación con la cuestión de la limitación del ejercicio de la potestad reglamentaria -abordada en recientes Dictámenes (25 y 30/1999)- de la limitación del ejercicio de la potestad reglamentaria en materias reservadas a la Ley.

Son de especial significación, a efectos del presente Dictamen, la disposición final primera que contiene una habilitación genérica para el desarrollo y ejecución

de la Ley, el art. 70,3 que remite a reglamento la regulación de la organización, competencias y funcionamiento de la Junta Canaria de Garantías Electorales del Deporte y sobre todo el art. 47.1.

El art. 47.1 dispone: "Las Federaciones deportivas canarias elegirán sus órganos de gobierno y representación mediante sufragio de las personas físicas y jurídicas afiliadas a las mismas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta Ley y los reglamentos electorales de aplicación". De su tenor literal se desprende un determinado mandato que es concreción de la exigencia legal, en materia de "estructura interna y régimen de funcionamiento" de las entidades deportivas, "del establecimiento de la igualdad de oportunidades para el desempeño de los cargos sociales, mediante la elección de todos los órganos de representación y gobierno a través de sufragio universal, igual, libre y secreto de todos sus socios" (art. 35.5 LCD). Mandato éste, que concuerda con la definición del Presidente y la Asamblea como órganos electivos (art. 45.3 LCD).

El art. 47.1, además de este escueto mandato -que las asambleas y el presidente sean elegidos "*mediante sufragio de las personas físicas y jurídicas afiliadas*" a las federaciones deportivas-, dispone una remisión -que no delegación- a "*disposiciones de desarrollo*" con un alcance que habilita al Gobierno para conformar el sistema electivo de las federaciones deportivas con una libertad asimilable a la de los Reglamentos autónomos. Podría considerarse que esta remisión supone una discutible renuncia del legislador a su tarea, cuestión ésta sobre la que no corresponde pronunciarse a este Consejo dentro del presente Dictamen. Ha de recordarse, al respecto, el criterio del Tribunal Constitucional sobre la colaboración de Ley-Reglamento (STC 5 de agosto de 1983) y señalarse que para el Tribunal Supremo en la regulación de aspectos generales o específicos de las Federaciones Deportivas el ámbito de operatividad del Reglamento es mucho mayor por lo que su desarrollo por esta vía puede tener mayor flexibilidad o está sujeto a menos limitaciones (STS de 5 de diciembre de 1996, Ar. 9256).

III

1. El art. 2º del PD contempla la modificación de varios arts. del Capítulo VII del Decreto 51/1992, que suponen una innovación sustancial respecto de las previsiones legales relativas a la Junta Canaria de Garantías electorales. Son concretamente los arts. 40, 41, 42, 43, 47, 48 y 49.

a) La modificación del art. 40 incide en el elemento personal del órgano: nombramiento del Presidente y Vicepresidente (apartado 1º), designación del Secretario (apartado 2º), estatuto de sus miembros -remuneración e incompatibilidad (apartado 3 y 4). También en la organización interna: creación de la comisión permanente (apartado 5º).

Los apartados 1 y 2 son desarrollo de previsión legal -art. 70.2 y 3-, con la cobertura de la disposición final primera y tienen por objeto concretar el órgano competente para el nombramiento y el personal funcionario a designar como secretario. No merecen reparo alguno.

b) La modificación del resto de los artículos afecta a las competencias del órgano (art. 41), los recursos -legitimación, plazo de interposición, resolución, suspensión- (arts. 42, 43, 47 y 48) y al estatuto de sus miembros -suspensión, cese- (art. 49).

Ninguno de estos artículos cuenta con previsión legal. Le sirve de cobertura la habilitación específica del art. 73.3 de la Ley. No son susceptibles consecuentemente de reparo alguno.

2. El art. 3º del Proyecto de Decreto introduce en el cuerpo del Decreto 51/1992 un nuevo Capítulo completo, cuya Sección 1ª tiene como objeto de regulación el "*Régimen electoral*".

"*Régimen electoral*" es la rúbrica que la Ley 8/1997 da a la Sección Cuarta del Capítulo III relativo a las Federaciones Deportivas Canarias. Su único artículo es el 47. Éste contiene 3 apartados sobre el sistema electivo (apartado 1º), la condición de electores y elegidos (apart. 2º) y la Junta Electoral (apart. 3º). La regulación es sucinta y reducida sin pretensión de agotar la regulación de la materia. El apartado 1º, como ya indicamos, dispone un mandato sobre la formación de los órganos de gobierno y representación y una remisión en bloque para su concreción a disposiciones reglamentarias. El apartado 2 identifica a los actores electorales, de acuerdo con el principio de representación estamental recogido en el art. 45.2, y fija los requisitos para gozar de la condición de elector y elegido. El apartado 3 define el cometido de la Junta electoral, prevista en el art. 45.3, que dispone su designación por la Asamblea.

La Sección 1ª del nuevo Capítulo IX contiene 15 artículos, del 53 al 66. Estos artículos -que vienen a reproducir como ya hemos indicado anteriormente el régimen vigente establecido por el Decreto 51/92 y las Órdenes de 22 de junio de 1992, 8 de julio de 1993, y 18 de mayo de 1994- tienen como soporte legal la indicada regulación reducida a un solo artículo. Este en su apartado 1º contiene, como ya dijimos, una habilitación específica formulada con una amplitud tal -*Las Federaciones Deportivas elegirán sus órganos de gobierno y representación (...) en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta Ley y los Reglamentos electorales de aplicación*- que sirve de cobertura a todos los artículos de la Sección que, en caso de duda, -aquéllos de índole organizativa con incidencia electoral o relativos al régimen del sufragio activo y pasivo- encontrarían fundamento en la habilitación genérica de la disposición final primera.

a) El art. 53 en sus apartados 1, 2 y 3 establece la distinción entre miembros electivos y natos de las asambleas de las federaciones fijando los de esta segunda categoría en la asamblea general de la federación canaria y las de las federaciones insulares e interinsulares. La previsión de miembros no electivos puede encontrar fundamento en la habilitación genérica de la disposición final primera LCD. El apartado 4º regula la cuestión del régimen electoral en sentido estricto relacionada con la previsión legal del art. 45,1 LCD, que define a las asambleas como órganos electivos. Cuenta con la cobertura del art. 47.1 LCD.

b) El art. 54 relativo a las asambleas insulares e interinsulares se remite a los estatutos de las federaciones para la fijación del número de sus miembros electivos (apartado 1º) y permite un régimen de participación especial a los clubs deportivos. Versa, pues, sobre una cuestión de organización interna con repercusión electoral. Cabe sostener que se establece en aplicación de la disposición final primera LCD.

c) El art. 55 regula el sufragio activo, titularidad del derecho (apartado 1º), requisitos de su ejercicio (apartado 2º), modo de ejercicio (apartado 3º), materialización (apartado 4º) y la inelegibilidad (apartado 5º). Los cuatro primeros encuentran apoyo en el art. 47.1 y el último en la disposición final primera LCD.

d) El art. 56 contiene una serie de apartados heterogéneos: titularidad, del sufragio activo en elecciones presidenciales (apartado 1º), sufragio pasivo - titularidad del derecho (apartado 2º), requisitos elecciones asambleas (apart. 3º), requisitos sufragio presidencia (apart. 5º)-, régimen de votación y elección

de miembros de asamblea y presidencia (apart. 6º y 7º), candidaturas (apart. 8, 10, 11 y 12), incompatibilidad de la presidencia (apart. 9) y habilitación para la ampliación de la habilitación de clubs (apart. 4). Todos ellos tienen apoyo en la habilitación específica del art. 47.1 LCD.

e) El art. 57 regula la extinción del mandato de miembros de la asamblea y presidente, con indicación de sus causas (apart. 1 y 2). Cuenta con la cobertura del art. 47.1 o, en todo caso, con la de la disposición final primera LCD.

f) El art. 58 señala lo sujetos con derecho a ser inscritos en el censo remitiendo su regulación a disposición reglamentaria. Cuenta con la habilitación específica del art. 47.1 LCD.

g) El art. 59 establece un régimen de circunscripciones basado en las Islas con una expresa remisión a un desarrollo normativo ulterior. Es aplicación de la habilitación del art. 47.1 LCD.

h) El art. 60 establece el régimen de convocatorias de las elecciones, en particular, el tiempo de adopción del acuerdo (apart. 1), órgano competente y efecto de la convocatoria (apart. 2), elecciones anticipadas a la presidencia (apart. 3), elecciones parciales (apart. 4). Cuestiones todas estas integrantes de un régimen electoral cubierto con la remisión del art. 47.1 LCD. Se incluye asimismo una previsión sobre el procedimiento de cese de los miembros de las asambleas y duración del mandato de los nuevos miembros (apart. 5). Cuestión diferente de las anteriores, también cubierta por la habilitación específica de ese artículo.

i) El art. 61 dispone la difusión y publicidad de los procesos electorales. Cubierto por el art. 47.1 LCD.

j) El art. 62 regula distintos aspectos de la Junta electoral, órgano previsto en los arts. 45.3 y 47.3, cometido (apart. 1), designación y remuneración de miembros (apart. 2), duración de su mandato, inamovilidad, suspensión y cese (apart. 4), composición (apart. 5), medios materiales (apart. 6), derecho supletorio (apart. 7), competencias (apart. 8). Es aplicación del art. 47.1 LCD.

k) El art. 63, de conformidad con el 47.1 LCD, al que se remite expresamente, establece la exigencia de los reglamentos electorales de las federaciones deportivas y su contenido mínimo (apart. 1 y 2)

l) El art. 64 trata de la mesa electoral, composición (apart. 1) y competencias de su presidente (apart. 2). Tiene como habilitación legal la del art. 47.1 LCD.

m) El art. 65 regula la emisión de voto por correo, qué supuestos, solicitud, remitiendo su concreción a normativa de desarrollo. Le sirve de cobertura el art. 47.1 LCD.

n) El art. 66 regula dos cuestiones distintas, la toma de posesión del Presidente, trámites (apart. 1), renuncia previa a cargos deportivos y a la condición de miembro electivo de la Asamblea (apart. 2), adquisición de la condición de miembro nato y ocupación de su cargo (apart. 3) y el relevo y traspaso de poderes (apart. 4 y 5). Aplicación del art. 47.1 LCD.

o) El art. 67 regula otro aspecto de la Junta electoral como es el régimen de sus acuerdos relativos a procesos electorales, reclamaciones o recursos (apart. 1), recurso a la Junta Canaria de Garantías Electorales (apart. 2), efecto de la interposición de recursos (apart. 3), legitimación (apart. 4), requisitos de forma y plazo (apart. 5 y 6), publicación y notificación (apart. 7) y el supuesto de nulidad del proceso e invalidez de la votación (apart. 8). Aplicación del art. 47.1 LCD.

3. La Sección Segunda del Capítulo IX, que el Proyecto de Decreto incorpora al Decreto 51/1992, regula la moción de censura a los Presidentes de las Federaciones en sus arts. 68 y 69. Esta institución está prevista expresamente en los arts. 35.3 y 70 LCD. Se integra como un elemento más del régimen electoral de las federaciones en cuanto supone la admisión de una causa especial de extinción del mandato de los Presidentes.

a) El art. 68 fija el régimen de la institución, regulando la iniciativa (apart. 1º), tramitación (apart. 2º), quorum de mayoría (apart. 3º), efecto de su aprobación (apart. 4º) y limitación a su presentación (apart. 5º). Puede tener cobertura en el art. 47.1 y, en todo caso, en la disposición final primera LCD.

b) El art. 6º regula el debate de la moción. Cuenta con la misma cobertura que la del artículo anterior.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto es conforme a Derecho en cuanto que la modificación parcial del Decreto 51/1992 cuenta con la habilitación de la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte y respeta sus determinaciones.